

# POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE APOIO A ATIVIDADES ECONÔMICAS EM ASSENTAMENTOS RURAIS: UMA ANÁLISE EM QUATRO MUNICÍPIOS PAULISTAS

*Fábio Grigoletto<sup>1</sup>*

*Helena Carvalho De Lorenzo<sup>2</sup>*

*Sérgio Azevedo Fonseca<sup>3</sup>*

**Resumo:** Este artigo relata parte de uma pesquisa de mestrado que teve por objetivo analisar os padrões institucionais de relacionamento entre agentes públicos locais e comunidades de assentamentos da reforma agrária em quatro municípios do Estado de São Paulo – Apiaí, Iaras, Promissão e Mirante do Paranapanema – sobretudo no que diz respeito aos tipos de apoios oferecidos pelos primeiros às atividades econômicas dos assentamentos. Em termos metodológicos, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, delineada no formato de estudo de casos múltiplos. Tendo como fontes de dados os agentes públicos locais responsáveis pelo relacionamento institucional com os assentamentos da reforma agrária, agentes técnicos de órgãos ligados à questão fundiária, como INCRA e ITESP, e assentados em posição de liderança nos assentamentos rurais, buscou-se avaliar a intensidade, os tipos e a qualidade dos (eventuais ou efetivos) apoios oferecidos pelos municípios às atividades econômicas internas aos assentamentos. Buscou-se avaliar os resultados

---

<sup>1</sup>Mestre pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. UNIARA. Araraquara.SP.

<sup>2</sup>Docente e pesquisadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. UNIARA. Araraquara.SP.

<sup>3</sup>Docente e pesquisador do Departamento de Administração Pública. FCL/UNESP. Araraquara. SP.

encontrados a partir de lente teórica constituída em torno das noções de desenvolvimento local e do significado assumido pelos assentamentos nas diferentes localidades. Os resultados apontaram um conjunto bastante heterogêneo e, não raras vezes, díspar, de circunstâncias particulares. Evidenciou-se, a partir das informações coletadas, que uma ação positiva das administrações públicas municipais no apoio às atividades econômicas dos assentamentos é fundamental para a liberação das energias sociais sediadas nos assentamentos, possibilitando a efetivação do "amalgama de possibilidades" constituído a partir da implantação de assentamentos rurais.

**Palavras-chave:** Assentamentos rurais; Políticas públicas municipais; Desenvolvimento local.

**Abstract:** *This paper reports a master research that aimed to analyze the patterns of institutional relationships between local officials and communities of agrarian reform settlements in four counties of the State of São Paulo – Apiaí, Iaras, Promissão and Mirante do Paranapanema – particularly with regard to the types of support offered by the first to the economic activities in the settlements. In terms of methodology, we conducted a qualitative, exploratory and descriptive research, outlined in the format of multiple case study. Having like data sources the local officials responsible for institutional relations with the agrarian reform settlements, technicians agents of agencies linked to the land question, as INCRA and ITESP, and settled in leadership positions in rural settlements, we sought to evaluate the intensity, the types and quality of the (possible or actual) support offered by municipalities to economic activities inside the settlements. We sought to evaluate the results from theoretical lens formed around the notions of local development and the significance assumed by settlements in different locations. The results showed a fairly heterogeneous and, often, disparate in particular circumstances. It was evident, from the information collected, that a positive action of the municipal government in supporting the economic activities of the settlements is essential for the release of social energy based in settlements, enabling the realization of the "amalgam of possibilities" constructed from the implementation of rural settlements.*

**Keywords:** Rural settlements; Municipal public policies; Local development.

## **Introdução**

As instâncias do poder local, representadas pelo Estado, mercado e a sociedade, configurando as interorganizações, nas palavras de Fischer (2002), passaram por significativas reorientações no período recente da história brasileira. Relacionadas a uma série de processos históricos, internos e externos, essas mudanças depositaram novas e densas responsabilidades sobre as administrações públicas municipais. No Brasil, um dos fatores determinantes dessas transformações foi o processo de redemocratização, institucionalizado pela Constituição de 1988. A nova Carta sacramentou o princípio federalista no ordenamento jurídico brasileiro. Consequência dessa nova ordem foi a descentralização dos poderes federativos, implicando, ao que interessa no conteúdo trabalhado neste texto, a municipalização de um amplo leque de políticas e serviços públicos. Paralelamente, a revolução tecnológica e informacional surpreendia a humanidade, transformando paradigmas e alterando a relação do homem com o tempo. Diante da emergência das questões globais, das relações transnacionais e do agravamento das desigualdades sociais e da concentração de renda, o local, por oposição, emerge como espaço palpável das relações sociais, plano concreto para a promoção de um desenvolvimento endógeno, potencial locus de uma conciliação entre prudência ambiental, equidade social e crescimento econômico.

É precisamente nesse plano do local que passam a ganhar reconhecimento crescente como agentes sociais protagonistas dessa nova lógica do desenvolvimento as comunidades reunidas em torno dos assentamentos da Reforma Agrária. São comunidades compostas majoritariamente por pequenos agricultores familiares, que trabalham sob um padrão de produção econômico orientado por princípios diversos aos do agronegócio, este apoiado em um padrão monocultor de exportação. A organização da produção em pequenas unidades diversificadas, com diferentes graus de integração vertical e horizontal, atribui, aos assentamentos, características particulares que os aproximam dos pressupostos inerentes à lógica do desenvolvimento local.

Diante do redesenho do Estado no plano local, decorrente das inovações institucionalizadas na Constituição de 1988, e da emergência dos assentamentos rurais como espaços palpáveis para a construção de processos de desenvolvimento endógeno, este trabalho busca contribuir na construção de uma reflexão sobre a inserção dos assentamentos de Reforma Agrária em distintos contextos territoriais locais, buscando avaliar o papel das administrações públicas municipais na mediação e promoção dessa integração.

Em um primeiro momento, propõe-se uma discussão acerca da recente emergência do local/regional como plano protagonista de iniciativas de desenvolvimento, especialmente no caso brasileiro, processo institucionalizado na Constituição de 1988. Nesta primeira seção, serão apresentadas algumas concepções sobre a noção de desenvolvimento local, temática recorrentemente presente nos debates acadêmicos e governamentais, especialmente no alvorecer deste século. Posteriormente, buscar-se-á abordar o significado assumido pelos assentamentos rurais nos territórios em que estão localizados. Espera-se que, combinando esses movimentos reflexivos, possibilite-se a reunião de elementos que fundamentem a análise de políticas públicas municipais de apoio às atividades econômicas em assentamentos rurais de quatro municípios paulistas: Mirante do Paranapanema, Promissão, Iaras e Apiaí.

Supõe-se que, ao final desta trajetória, estejam evidenciados os fatores condicionantes à inserção dos assentamentos rurais enquanto agentes sociais e econômicos nesses municípios, bem como a relação entre essas condicionantes e o padrão de atuação das administrações públicas municipais na promoção dessa integração.

### **Novas atribuições dos municípios brasileiros Pós-Constituição de 1988**

Durante a década de 90, uma série de alterações que ocorriam em escala mundial, engendradas no contexto dos processos de globalização, passa a ter maior efeito também no Brasil, em confluência com outras transformações decorrentes do processo de redemocratização. Diante do histórico de grandes projetos desenvolvimentistas e da baixa autonomia dos municípios para atuarem na gestão de projetos locais e regionais de desenvolvimento, surgem, no âmbito nacional, as primeiras manifestações em defesa da municipalização das políticas públicas. No plano local, experiências inovadoras buscavam descentralizar a gestão pública, procurando viabilizar a democratização das relações do Estado com a sociedade. Essas tentativas, longe de formar um movimento social amplo, ocorreram no período de distensão da ditadura militar (1976-1988), engendrando algumas iniciativas exitosas, porém localizadas (MARTINS, VAZ, CALDAS, 2010). Entretanto, ao longo do período referido, esse ideal descentralizador toma fôlego suficiente para chegar ao processo constituinte como ideia-força, justificada principalmente pela lembrança, não tão distante, dos efeitos políticos e sociais da centralização e do autoritarismo e, em última instância, representando um ingrediente fundamental para a construção de uma institucionalidade democrática.

A partir da Constituição de 1988 os municípios aumentaram sua capacidade tributária e ganharam novas fontes de financiamento, além de terem as suas atribuições redefinidas, conquistando autonomia significativa dentro do novo quadro federativo. Diante do contexto geral vivenciado no período da transição democrática, a nova carta magna reconheceu as aspirações de fortalecimento dos mecanismos de participação, criando um cenário onde atuam o poder municipal autonomizado, novos atores institucionais (terceiro setor) e as variadas organizações sociais e agrupamentos humanos.

Essas mudanças foram conquistadas com substantiva mobilização da sociedade civil, representando além de um passo adiante na história democrática do país, uma nova rodada de desafios. Uma das questões centrais colocadas à época e que, de certa maneira, permanece até hoje, era como criar uma institucionalidade que comportasse todos esses avanços, permitindo, num plano ideal, a construção coletiva de um projeto de desenvolvimento para o Brasil, com o agravante de o país ter acabado de sair de duas décadas de autoritarismo. Nesse sentido, o desafio era significativo para as administrações públicas locais, que teriam de lidar com o seu novo arcabouço de responsabilidades sem um processo de transição que as dotasse das competências necessárias. As implicações dessas mudanças foram abordadas por Neves (2006):

É de se perguntar pelas implicações do modelo federativo brasileiro na esfera municipal. Não há dúvida de que o federalismo inaugurado em 1988 provocou nos municípios brasileiros "uma transformação institucional massiva (MELO, 1996) por meio de mudanças nas políticas públicas que reforçaram o papel do Município, consolidando seu desempenho nos temas que já pertenciam às suas competências e ampliando formalmente sua atuação a novas áreas, como o desenvolvimento local e o meio ambiente. Em resumo, atualmente os municípios dispõem das prerrogativas inerentes à condição integral de ente federado, de mais recursos e mais responsabilidades" (NEVES, 2006, p.89).

Uma expressão chave contribui para a compreensão desse redimensionamento das atribuições dos municípios: interesse local. Gravitam em torno desta expressão as atribuições relativas tanto às competências legislativas quanto às materiais (prestação direta de serviços). Este é o termo utilizado na Constituição Federal para definir o conteúdo do campo de atuação das administrações públicas municipais. São considerados de interesse local os temas nos quais há

predominância do interesse municipal sobre o estadual ou federal. A definição da predominância do interesse local é variável de um município para outro ao longo de momentos distintos, segundo a trajetória de sua ocupação e desenvolvimento (NEVES, 2006).

Passados mais de vinte anos, questões como o "velho" problema das desigualdades regionais, das desigualdades sociais e da concentração de renda e riqueza persistem, com maior ou menor intensidade, em todo país. O Brasil se mantém como exportador de matérias-primas e de produtos industriais de baixo valor agregado, reforçando laços de dependência e desnudando contradições. Em tempos de preocupação mundial com conceitos como segurança e soberania alimentar, não cessa a expansão da fronteira agrícola para a produção de commodities. As monoculturas que dominam o vasto território deste país continental – cana-de açúcar e soja, entre outros – são vertidas quase que em sua totalidade para o mercado externo, desdenhando-se o potencial de produção de alimentos para o mercado interno, gerando dividendos concentrados nas mãos dos produtores latifundiários e fortalecendo práticas ambientalmente degradantes (WHITAKER, 2008). Ignacy Sachs também abordou a contradição da questão alimentar brasileira:

Estima-se em 16 milhões – um décimo da população – o número de cidadãos virtuais privados da cidadania pelo desrespeito ao seu direito de não ter que passar fome. No Canaã, em meio a tanta fartura, com tanto chão para cultivar, tantas mãos ociosas e barrigas vazias, a questão da segurança alimentar não está solucionada! (SACHS, 2001, p.76).

Tomando como prerrogativa a problemática questão agrária no Brasil, caracterizada pelo brutal desnível entre posses, renda e qualidade de vida das diversas classes e segmentos da população rural (TÉLLES BAUER, 1998) e a preocupação com o equilíbrio espacial e territorial inerente aos esforços para a construção de um desenvolvimento que dê conta dos imperativos éticos de inclusão e preservação ambiental, suscitam as seguintes questões para reflexão: qual o papel que os assentamentos rurais podem assumir nesses processos? Qual o potencial de geração de renda e diminuição do passivo social e ambiental desperdiçado e qual a sua relação com a inatividade e/ou incapacidade do poder público local atuar diante das contradições do meio rural? Quais são as possibilidades de atuação dos governos subnacionais diante da singular complexidade que envolve essas políticas?

Para que se possa responder a essas questões, dois movimentos se mostram necessários. Primeiramente, discutir sobre quais bases pode-se pensar o desenvolvimento, tão discutido e intensamente adjetivado nos últimos tempos. Posteriormente, analisar o significado que os assentamentos assumem ou podem assumir em projetos locais de desenvolvimento.

A série de mudanças políticas, econômicas e sociais pelas quais passou o país desde que se iniciou a política de implantação de assentamentos, especialmente o fortalecimento dos espaços locais como palpáveis para a construção de estratégias de desenvolvimento, motiva a abordagem aqui proposta: compreender em que medida as administrações públicas locais têm assumido o papel de planejar o desenvolvimento local e, concomitantemente, se os assentamentos rurais têm sido abarcados como atores potenciais destes processos.

Em resposta à problemática abordada neste artigo, serão apresentadas algumas concepções acerca da noção de desenvolvimento local, por trazer para as discussões sobre o desenvolvimento a dimensão territorial, em resposta, principalmente, ao processo de globalização e, atendendo às necessidades metodológicas deste trabalho, permitindo um alinhamento às novas atribuições da gestão pública local brasileira após a redemocratização.

### **Desenvolvimento local: contra-hegemonia e cidadania como protagonista**

Segundo Navarro (2001), na história recente, dois foram os momentos em que a temática do desenvolvimento assumiu um papel de especial protagonismo, orientando programas governamentais e alimentando interesses de grupos sociais nos benefícios das mudanças associadas a esta noção. O primeiro iniciou-se no pós-guerra, estendendo-se até os anos 80. Marcado pela polarização entre dois modelos de sociedade, processo representado pela Guerra Fria, este período caracterizou-se por um notável crescimento econômico, materializado em um padrão civilizatório dominante e estimulando, com a *possibilidade do desenvolvimento* (grifo do autor), a esperança de reprodução desse modelo em outras sociedades. O segundo período iniciou-se na transição 1980-1990, quando o conceito foi revisitado e profundamente alterado. Ao contrário do primeiro período, este foi marcado pela inquietude em relação ao futuro, interiorizando a discussão em novas escalas. Tratando desta motivação, Navarro pontua que (2001, p.201) "(...) pode-se ousadamente afirmar que talvez a inquietude social e política gerada pela disseminação da desesperança com relação ao futuro é que, de fato, tenha reavivado o crescente interesse pelo tema do desenvolvimento".

Diante das mudanças que atingiram o mundo a partir da década de 70, delineando não somente novos arranjos industriais e produtivos, mas alterando também as lógicas de reprodução social e a percepção da relação entre a existência humana e o meio ambiente, expressivas manifestações de urgência para a construção de novos parâmetros de desenvolvimento emergiram no plano local e regional. Essas expressões revelam a manutenção das especificidades do local, negando o possível caráter homogeneizante da globalização. É nesse contexto que a noção de desenvolvimento passa a ser apresentada acompanhada do adjetivo local, representando uma importante dimensão no campo de disputa pela demarcação social do conceito.

O desenvolvimento local surge como representação da ressignificação da importância do plano local diante do gigantismo e do caráter difuso das relações econômicas e de poder globalizadas. Contudo, mostra-se controverso, conceitualmente e metodologicamente, além de pouco estudado, tanto no Brasil quanto no debate internacional (MARTINS, CALDAS, 2009).

Diversas concepções caracterizam o debate acerca dessa ideia. Para Santos e Rodriguez-Garavito (2002), o local é espaço privilegiado para experimentações contra-hegemônicas, propício à construção de um desenvolvimento de base, "de baixo para cima", em um processo coletivo protagonizado pela sociedade civil, onde o efeito econômico deve chegar à esfera política e produzir um ciclo de crescimento que contrarie a lógica de exclusão. Pontuam, ainda, a abrangência do local, relacionando-a não a uma questão de tamanho, mas sim ao conjunto de relações que se dão em um determinado ambiente territorial, seja ele uma microrregião ou uma cidade, considerando as heterogeneidades e especificidades do lugar (SANTOS, RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2002 apud MARTINS, CALDAS, 2009).

A noção de desenvolvimento local apresenta vários significados, comportando as diferentes dimensões em que se exerce a cidadania e que tem condições de criar um espaço de interação dos cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do que é público. Essa concepção não admite modelos paradigmáticos de desenvolvimento local (MARTINS, CALDAS, 2009, p.208).

Esta última concepção centraliza sua abordagem na importância dos atores sociais da localidade, representados em sua diversidade e potencialidades econômicas, sociais, ambientais e institucionais, condicionando as diferentes



alternativas de atuação para a transformação e construção de um desenvolvimento local (MARTINS, CALDAS, 2009, p.208). A questão é deslocada para o debate da cidadania, evidenciando o papel dos atores locais como, além de beneficiários, agentes do desenvolvimento local.

Buarque (2004, p.25) aponta para o conceito descrevendo-o como "um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos". Visando conciliar a dinamização das potencialidades locais, implicando a inserção competitiva das economias locais nas transações em esferas supra-regionais com a preservação do ambiente natural, o desenvolvimento local é mais um esforço coletivo em permanente construção do que uma receita prescrita. Por surgir como uma abordagem que privilegia o espaço específico onde se dá a existência de um ser humano, seu nascimento e suas relações (BARBIERI, 2006), possibilita que o desenvolvimento seja pensado em acordo com as especificidades locais.

Navarro (2001, p.89-90) analisa o conceito como decorrência de duas mudanças ocorridas durante as duas últimas décadas do século XX: a) a multiplicação de ONG's, que por atuarem em ambientes geográficos mais restritos (município ou região), criaram uma estratégia de ação local que, em oposição aos processos globalizantes, possibilitou o fortalecimento do conceito; b) os processos de descentralização política que perpassaram a América Latina, especialmente o Brasil, a partir do final da década de 80.

Até então, o papel das câmaras municipais era limitado, os municípios não eram entes da federação, não possuíam Leis Orgânicas, tinham pouca autonomia tributária e escassa transferência de recursos dos governos federal e estaduais. No plano nacional, predominavam grandes projetos desenvolvimentistas (MARTINS; CALDAS, 2009, p.210). Por conseguinte, excetuando-se algumas experiências inovadoras, os agentes das administrações públicas locais não estavam habituados à atribuição de planejar o desenvolvimento local, o que denota o caráter desafiador destas propostas. No entanto, não obstante a complexidade derivada dessas mudanças constitucionais, o tema do desenvolvimento local ganha importância neste contexto como uma alternativa de intervenção articulada de novos atores sociais e políticos na reorientação da ação do Estado, para atender aos objetivos da construção da cidadania e da melhoria da qualidade de vida da sociedade (BAVA, 1996 apud CAMPANHOLA, GRAZIANO DA SILVA, 2000, p.30).

Bava (2000), tratando do tema, aponta o desenvolvimento local como

definição em busca de um desenvolvimento sustentável, oposto ao modelo dominante de desenvolvimento, promotor de fusões entre empresas, concentrador de capital e renda, degradante social e ambientalmente e confundido com crescimento econômico. Associa, ainda, a promoção deste padrão dominante a políticas públicas promovidas por um Estado capturado pela lógica do modelo de globalização operado em várias escalas, incluindo o local. Define, ainda, três imperativos básicos para que um processo possa ser chamado de desenvolvimento: a) deve distribuir renda; b) beneficiar a maioria da população e ser identificado com as aspirações da mesma; c) ser sustentado por essa maioria. Para qualificar o local como espaço concreto para estas experiências, cita o geógrafo Milton Santos:

é a partir do espaço geográfico que se dá a solidariedade orgânica; tais atividades, não importa o nível, devem sua criação e alimentação às ofertas do meio geográfico local [...] na verdade, mudadas as condições políticas, é nesse espaço banal que o poder público encontraria as melhores condições para a sua intervenção. Trata-se, aqui, da produção local de uma integração solidária, obtida mediante solidariedades horizontais internas, cuja natureza é tanto econômica, social e cultural como propriamente geográfica. A sobrevivência do conjunto, não importa que os diversos agentes tenham interesses diferentes, depende desse exercício da solidariedade indispensável ao trabalho, e que gera a visibilidade do interesse comum (SANTOS, 2000, p.110 apud BAVA, 1996).

Como se vê na passagem, o autor fala em poder público de maneira geral. Isso reforça a ideia de que a abordagem do desenvolvimento local não toma o local como plano exclusivo para sua construção, de maneira que não exclui o nacional e nem mesmo o global, imaginando, por exemplo, que uma focalização no espaço municipal ou regional dispensaria o papel das políticas nacionais (FRANCO, 1998).

Evidencia-se, através da literatura analisada, a associação da origem do conceito aos processos de globalização que, por oposição, teriam levado a um fortalecimento das manifestações locais por um desenvolvimento emancipador e contra-hegemônico, baseado nas potencialidades locais, visão apreendida nas contribuições de Santos e Rodríguez-Garavito (2002), Bava (2000), Buarque (2004), Barbieri (2006) e Caldas e Martins (2009). Uma outra linha de pensamento dialoga com a anterior, entretanto busca uma maior adequação ao

caso brasileiro, considerando em sua construção os processos políticos decorrentes da redemocratização, principalmente a descentralização e a participação, enfoque apresentado por Bava (1996) e Campanhola e Graziano da Silva (2000).

Uma última concepção será apresentada. Ávila (2003) apresenta dois conceitos interessantes antes de arriscar a definição de desenvolvimento local. O primeiro é o desenvolvimento *no local* (grifo nosso), definido como aquele que se refere a um empreendimento ou iniciativa que gere "desenvolvimento" por gerar emprego e expectativa de arrecadação de impostos, além de circulação de bens e dinheiro, mas que, em última instância, apenas é sediado fisicamente no local, permanecendo ali somente enquanto o lucro é compensador e, atingido por qualquer instabilidade, retira-se daquela localidade, deixando, muitas vezes, negativos rastros ambientais e sociais. Embora possa ser utilizado para sustentar um processo inicial de desenvolvimento local, tem baixa capacidade de gerar autonomia, emancipação e empoderamento.

O segundo é o desenvolvimento *para o local* (grifo nosso), apresentado como se ideia de "desenvolvimento" que, além de ser sediado fisicamente na localidade, gera efeitos benéficos às comunidades e aos ecossistemas locais, revelando, contudo, um caráter dependente das instâncias promotoras em termos de consecução mais de suas próprias finalidades institucionais (as das instâncias promotoras, evidentemente) que do real, endógeno e permanente desenvolvimento das comunidades-localidades visadas, revelando também baixa capacidade emancipatória e caráter assistencialista (ÁVILA, 2003).

Por fim, o autor define desenvolvimento local como algo diferente dessas duas concepções, tendo como principal característica a construção de um processo emancipatório das comunidades locais, como evidenciado no trecho a seguir:

(...) o 'núcleo conceitual' do desenvolvimento local consiste no efetivo desabrochamento – a partir do rompimento de amarras que prendam as pessoas em seus status quo de vida – das capacidades, competências e habilidades de uma "comunidade definida" – portanto com interesses comuns e situada em [...] espaço territorialmente delimitado, com identidade social e histórica –, no sentido de ela mesma – mediante ativa colaboração de agentes externos e internos – incrementar a cultura da solidariedade em seu meio e se tornar paulatinamente apta a agenciar (discernindo e assumindo dentre rumos alternativos de reorientação do seu presente e de sua evolução

para o futuro aqueles que se lhe apresentem mais consentâneos) e gerenciar (diagnosticar, tomar decisões, agir, avaliar, controlar, etc.) o aproveitamento dos potenciais próprios – ou cabedais de potencialidades peculiares à localidade –, assim como a "metabolização" comunitária de insumos e investimentos públicos e privados externos, visando à processual busca de soluções para os problemas, necessidades e aspirações, de toda ordem e natureza, que mais direta e cotidianamente lhe dizem respeito (ÁVILA et al., 2000, p.68 apud ÁVILA, 2003).

Embora o arcabouço teórico-conceitual apresentado seja denso e abrangente, é imprescindível uma última ressalva para que sejam apontados alguns limites. Conforme Oliveira (2001, p.13), "o desenvolvimento local é uma noção polissêmica, e necessariamente comporta tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania; qualquer tentativa, pois, de transformá-la em modelos paradigmáticos, está fadada ao fracasso". A importância dessa última assertiva reside na recorrente apresentação do desenvolvimento local como uma panaceia, solução para todos os tipos de males. Quando aqui se fala em participação de atores da sociedade civil, não se está supondo que esse processo seja facilmente construído, sediado em arenas de disputa que excluam o conflito. A sociedade civil não se apresenta em uma condição apaziguadora, mas é, verdadeiramente, o lugar do conflito pela hegemonia, como observa (OLIVEIRA, 2001):

No Brasil, [...] sociedade civil passou a designar no discurso da mídia, assim como em certos discursos acadêmicos, mas, sobretudo no discurso das organizações não governamentais, um lugar do não-conflito, um lugar da concertação - que ele é, certamente - em que os interesses não aparecem. Essa visão não é apenas falsa conceitualmente, ela o é na prática social e política. Ela reduz, outra vez, a sociedade civil aos âmbitos dos atores privados (OLIVEIRA, 2001, p.22).

As experiências de desenvolvimento local, enquanto movimento contra-hegemônico, levadas a cabo com a participação e mobilização dos próprios beneficiários, são construídas a partir do seu encontro nas arenas de decisão com várias forças, muitas delas hegemônicas. Dado o caráter assimétrico de poder e barganha que envolve a tomada de decisões, especialmente quando se trata deste embate, é inconcebível descartar o conflito. Ademais, dado este cenário, o conflito assume um caráter salutar, posto que, ao final do processo,

a decisão estará legitimada.

Resta ainda um passo fundamental para consecução dos objetivos deste item. Onde se situa o rural dentro do desenvolvimento local? A professora Maria Nazareth Wanderley (2001, p.33) argumenta que "o espaço local é, por excelência, o lugar da convergência entre o rural e o urbano; um programa de desenvolvimento local não substitui o desenvolvimento rural, mas o incorpora como parte integrante". Nesse sentido, aliando-se a perspectiva de que a relação urbano-rural caracteriza um continuum onde as especificidades de cada polo são mantidas, um projeto de desenvolvimento local deve abarcar esta complexidade, dado que ambos não podem ser vistos de maneira isolada.

O espaço local é, de fato, o lugar do encontro entre estes dois "mundos". Porém, nele, as particularidades de cada um não são anuladas, ao contrário, são a fonte da integração e da cooperação, tanto quanto das tensões e dos conflitos. O que resulta desta aproximação não é a diluição de um dos polos do continuum, mas a configuração de uma rede de relações recíprocas, em múltiplos planos que, sob muitos aspectos, reitera e viabiliza as particularidades (WANDERLEY, 2001, p.34).

Portanto, pensar o desenvolvimento local como valorização das múltiplas dimensões de potencialidades – econômicas, sociais e culturais – da sociedade local, não pode supor o fim do rural. A abrangência e eficácia do desenvolvimento local estão diretamente relacionadas à sua capacidade de incorporar e valorizar o potencial de forças sociais para o desenvolvimento presentes no meio rural local, isto é, incorporar o próprio desenvolvimento rural (WANDERLEY, 2001, p 34).

A fim de possibilitar um exame da possível colocação dos assentamentos rurais no contexto de processos de desenvolvimento local, será abordada no próximo item a discussão acerca dos significados assumidos pelos assentamentos nas localidades em que são instalados.

### **Impactos dos assentamentos rurais**

José Sarney, primeiro presidente eleito democraticamente, foi empossado em 1985, mesmo ano em que sancionou o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), no bojo do qual se realizaram as primeiras ações federais de desapropriação de terras e colonização (FERRANTE et al, 2005). No Estado de São Paulo, as primeiras ações neste sentido se iniciaram anteriormente. Segundo Ferrante et al (2005, p.39), "data de 1983, primeiro ano do governo

Franco Montoro, uma iniciativa decisiva no sentido de promover experiências de Reforma Agrária no Estado". Neste governo, o primeiro eleito democraticamente após longo período de governadores indicados pelo regime militar, delineou-se a política de assentamentos que se consolida no Estado nos dias atuais. Ensejadas no contexto da abertura democrática, essas iniciativas constituíram-se como resposta à mobilização crescente de trabalhadores rurais e à histórica presença da questão agrária nos debates políticos do país, principalmente no período anterior ao início do regime militar.

Até os dias atuais, as ações dos diferentes programas de Reforma Agrária abrangeram cerca de 29,5 milhões de hectares, área que abriga 598 mil estabelecimentos rurais ocupados por beneficiários desses programas. Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2006, esses estabelecimentos representam 12% do total das unidades produtivas recenseadas, ocupando 9% da área total abrangida (MARQUES et al, 2012).

Tomando como referência uma tabulação especial dos dados do mesmo Censo, requisitada por pesquisadoras da UNICAMP (KAGEYAMA et al, 2011), é possível mensurar a parcela constituída pelas famílias assentadas no interior do universo representado pela categoria agricultura familiar. Para a tabulação foram considerados três tipos de estabelecimentos familiares, caracterizados a partir da origem dos trabalhadores ocupados: assentado, referente a estabelecimentos originários de projetos de assentamento rural; exclusivamente familiar, referentes a unidades que operam sem nenhum tipo de trabalho contratado; e familiar com contratado, referente a estabelecimentos que empregam mão-de-obra contratada e familiar (KAGEYAMA et al, 2011). Os dados referentes a essas categorias contam da tabela 4.

**Tabela 4** – Número e área dos estabelecimentos segundo o tipo de estabelecimento. Brasil, 2006.

	Assentados	Exclusivamente familiar	Familiar com contratado	Não-familiar	Total
Estabelecimentos	575.101	3.494.212	761.999	344.324	5.175.636
Área total (ha)	28.407.669	112.958.817	60.198.115	132.115.437	333.680.037
Estabelecimentos (%)	11,1	67,5	14,7	6,7	100
Área estabelecimentos (%)	8,5	33,9	18	39,6	100

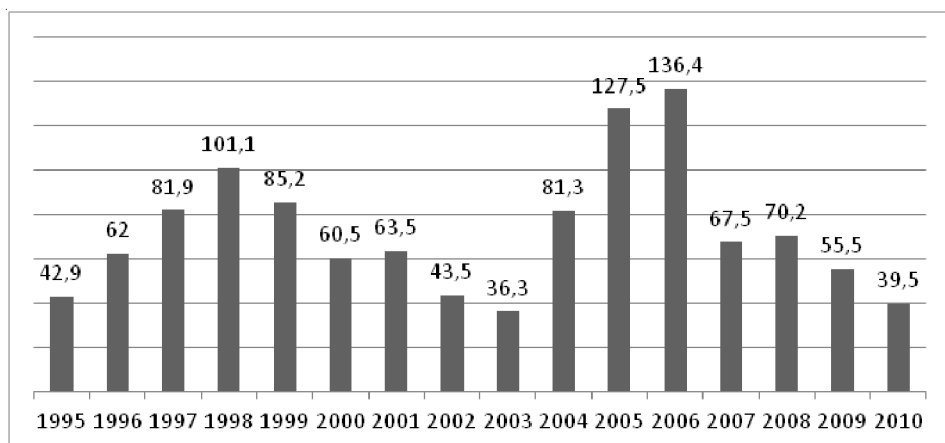
**Fonte:** Livrementemente elaborado a partir do texto "Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários, com base no Censo de 2006 (KAGEYAMA et al, 2011).

Considerando os dados da tabela, pode-se inferir que mais de 90% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros são de agricultores familiares, representando a grande maioria dos agricultores do país. As unidades produtivas de assentados representam 11,1% do total de unidades agropecuárias do país e, aproximadamente, 12% das unidades classificadas como agricultura familiar.

Esse entendimento era preconizado pelo pesquisador Sérgio Leite há 13 anos: "(...) existe uma realidade agrária "reformada" (grifo do autor) nada desprezível (...), com um potencial de inserção - econômica, política e social - a ser explorado mais exaustivamente" (Leite, 2000, pg. 39-40).

Tomando como referência os dados da tabela, chega-se a uma soma de aproximadamente 1 milhão e 155 mil famílias assentadas no período. Supondo que, em média, essas famílias sejam formadas por quatro membros, chegamos a quase 5 milhões de assentados no período. Ressalta-se que este cálculo não abrange as famílias assentadas antes de 1995, revelando que o número de famílias beneficiárias seja ainda maior.

**Tabela 5** – Evolução do número de famílias assentadas – Brasil 1995-2010  
(em 1.000 famílias).



**Fonte:** Livrementemente reproduzido de "Estatísticas do Meio Rural 2010-2011" – DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

No discurso governamental, diversas situações aparecem classificadas como assentamentos de reforma agrária, revelando uma grande variedade de origens: regularizações fundiárias em terras ocupadas por "posseiros"; assentamentos

em áreas de conflitos gerados pela tentativa de expulsão de "rendeiros" e "agregados", trabalhadores que, muitas vezes, viviam há muito tempo nestas áreas; áreas ocupadas por organizações de trabalhadores rurais; assentamentos em áreas que se constituíram reservas extrativistas, fruto da luta de seringueiros pela permanência em terras que exploravam há gerações; áreas de usinas que, após a falência das mesmas, foram desapropriadas para que fossem assentados os trabalhadores que lá eram assalariados, entre outros (LEITE, 2000). Carvalho (1998) define os assentamentos rurais da seguinte maneira:

(...) conjunto de famílias de trabalhadores rurais vivendo e produzindo num determinado imóvel rural, desapropriado ou adquirido pelo governo federal (no caso de aquisição, também, pelos governos estaduais) com o fim de cumprir as disposições constitucionais e legais relativas à reforma agrária. A expressão assentamento é utilizada para identificar não apenas uma área de terra, no âmbito dos processos de reforma agrária, destinada à produção agropecuária e ou extrativista, mas, também, um agregado heterogêneo de grupos sociais constituídos por famílias de trabalhadores rurais (CARVALHO, 1998, p.4).

Uma multiplicidade de atores desempenham funções e atribuições relativas aos processos envolvidos nas diferentes fases que permeiam a constituição dos assentamentos rurais: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); o Poder Judiciário; secretarias estaduais de agricultura e seus organismos de assistência técnica; prefeituras; organizações não-governamentais; entidades religiosas; órgãos de representação, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), além de associações e cooperativas de produtores e entidades patronais (LEITE, 2000). No caso de São Paulo, atua também o ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo.

Outro importante aspecto a se observar é que, principalmente a partir dos anos 90, a criação dessas unidades seguiu uma lógica de intervenção pontual em situações de conflito, orientadas segundo critérios de mensuração da gravidade e/ou importância e capacidade de imposição dos diferentes interesses envolvidos nas desapropriações, o que ocasionou, de maneira geral, a criação de unidades dispersas espacialmente, em locais com deficiências em infraestrutura viária, sanitária e educacional (LEITE, 2000). Em outro texto, o mesmo autor avança nesta discussão:



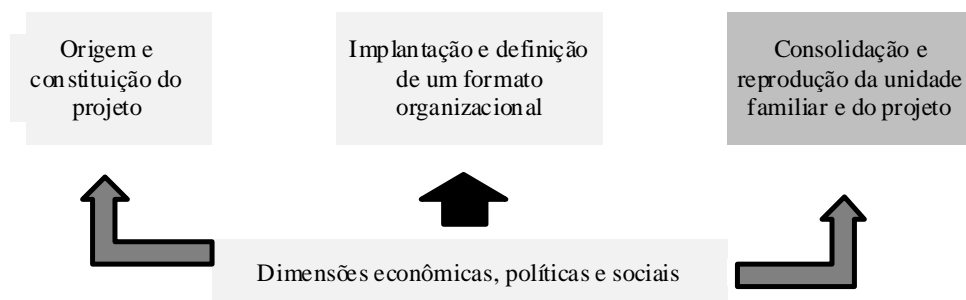
As condições de infraestrutura dos projetos de assentamentos são as que refletem mais diretamente a relação específica entre o Estado e os assentados. Comentamos anteriormente que, ao criar o assentamento, o Estado assume a responsabilidade de viabilizá-lo. E se, por um lado, a viabilização dos assentamentos passa pela definição de elementos cruciais aqui já tratados, como o tamanho do lote e a qualidade dos solos, por outro lado também as condições de infraestrutura são elementos centrais que, quando não atendidos, podem se constituir em gargalos importantes para a viabilização dos projetos de assentamentos e para a melhoria das condições de vida dos que neles vivem (LEITE et al., 2004, p.86).

Neste sentido, os assentamentos rurais são produtos da ação, além do Estado, da sociedade civil, representada, neste caso, pelos demandantes por terra. A ação pública, residente nos atos políticos-administrativos realizados do início ao fim dos processos originados neste contexto gera, automaticamente, uma responsabilidade estatal, devido à artificialidade que caracteriza a criação destes espaços. Graças ao pacto federativo brasileiro, essa responsabilidade é compartilhada pelos diversos níveis de governo, com atribuições específicas delimitadas por legislação correlata, e atribuições gerais relacionadas a direitos constituídos na Carta Magna de 1988. Desta feita, a trajetória de formação, criação e desenvolvimento dos assentamentos rurais é mediada pela ação de múltiplos atores em múltiplas dimensões, conforme apontado por Carvalho (1999):

A criação de um projeto de assentamento é, por um lado, o produto formal de um ato administrativo, este expresso no decreto de desapropriação de uma determinada área rural sob propriedade privada para fins de reforma agrária. Por outro lado, e na maioria das vezes na história recente da reforma agrária no país, a criação de um assentamento é produto, também e sobretudo, de lutas sociais bastante prolongadas pela redistribuição da posse da terra. Portanto, o assentamento expressa no momento da sua criação um ponto de inflexão histórico entre dois processos políticos e sociais e, portanto, uma transição histórica mais complexa do que o mero ato administrativo da sua criação formal. Nesse momento encerra-se um determinado processo político-social onde o monopólio da terra e o conflito social localizado pela posse da terra são superados e imediatamente inicia-se um outro: a constituição de uma nova organização econômica, política, social e ambiental naquela área, com a posse da terra por uma

heterogeneidade social de famílias de trabalhadores rurais sem terra (CARVALHO, 1999, p.6).

A criação de um novo espaço de vida e trabalho, ocupado por um coletivo heterogêneo de famílias, reunindo as mais diferentes origens, crenças e motivações, mediada por uma grande variedade de atores, representantes de diferentes entes federativos, revela um desafio de enorme complexidade, esta última acirrada ou amenizada de acordo com as especificidades de cada região. No entanto, estes traços não justificam a precariedade observada em alguns assentamentos. Aceitando-se que o Estado, ao criar estes espaços artificialmente, recolhe para si a responsabilidade de viabilizá-los (LEITE, 2004), no tocante ao proposto nesta pesquisa, interessa identificar e analisar de que maneira as administrações pública municipais, representadas, principalmente, pelas prefeituras, participam (ou não) dos processos de consolidação dos assentamentos rurais, especialmente na esfera econômica. Por processos de consolidação entende-se a efetivação dos objetivos produtivos e distributivos da Reforma Agrária, possibilitando que os assentados rurais tornem-se agricultores familiares, mediante a ativação de sua capacidade de produção e comercialização. Diferentemente de Carvalho (1999), que, conforme a citação em destaque analisa a criação de um assentamento através de dois momentos, Leite (2000), propõe outra abordagem:



**Figura 1** – Fases do assentamento.

**Fonte:** Reproduzido de "Impactos regionais da Reforma Agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais", de Sérgio Leite (2000).

Segundo o autor, "um dos temas ainda pouco estudados é o que os assentamentos têm representado, no espaço econômico, social e político no qual se inserem" (LEITE, 2000, p.43). Para ele, em cada uma das fases dos

assentamentos apresentadas na figura, essas dimensões – econômicas, sociais e políticas – pesam diferenciadamente. O primeiro momento, o da origem e constituição dos projetos, seria definido, principalmente, pelo histórico da região onde se localizam e dos conflitos que lhe deram origem. O segundo momento considerado seria condicionado, majoritariamente, pela ação do Estado, através da intervenção em conflitos, regularização ou desapropriação das terras, delimitação das áreas dos lotes, fornecimento de créditos e apoios para instalação, entre outros. Essa ação pública gera, automaticamente, uma reordenação de relações no plano local, derivada do reconhecimento do conflito e da determinação de novos agentes sociais. Esses processos geram demandas, muitas delas, até então, ignoradas, abrindo a possibilidade de serem reconhecidas como direitos (LEITE, 2000).

Essa trajetória do assentamento, substanciada pelas trajetórias dos assentados, gera novas lideranças, alianças, possibilidades de coesão e de renovação e constituição de espaços de poder, bem como novas relações com as forças políticas locais, processos definidores das possibilidades de consolidação de direitos que, anteriormente, eram inacessíveis para alguns assentados. É seguindo esse raciocínio que o autor propõe uma dupla compreensão dos assentamentos: como ponto de chegada, entendimento que coloca a chegada ao assentamento como uma possibilidade de mobilidade e integração social para setores antes excluídos; e como ponto de partida, posto que tornar-se um assentado, condição daquele que conquistou o "seu" pedaço de terra, significa a possibilidade de implementar projetos produtivos, praticar uma nova sociabilidade no interior dos assentamentos e participar do jogo de disputas políticas almejando propiciar sua reprodução social. Em consonância com esse entendimento, Carvalho apresenta o assentamento como uma "encruzilhada social" (1999, s/p). Este amalgama de possibilidades fortalece outra: a de que esses processos possam gerar efeitos multiplicadores, com impactos substanciais no meio social, político e econômico em que atuam (LEITE, 2000).

Finalmente, o terceiro momento seria marcado pela instalação e reprodução social das famílias, implicando novos desafios para os assentados: acessar créditos para produção, a imposição de formas produtivas associativas, encontrar mercados para escoar os produtos, carências em relação à saúde, educação e transporte, entre outros. Esses desafios inserem os assentados em novas redes de relações sociais, gerando espaços de constituição de demandas, reiteração de antigas relações e formulações de outras (LEITE, 2000). Estas alterações foram chamadas pelo autor de "impactos dos assentamentos", tema que gerou

uma série de trabalhos dele e de sua equipe ao longo dos anos 2000. Acerca do recorte aqui proposto, resgata-se um importante trecho:

Quando falamos em "impactos dos assentamentos", a referência são as mudanças que ocorrem na relação do assentamento com seu entorno, constituindo aquilo que chamamos de "região do assentamento". Nesse caso, o município ganha relevo, impondo a necessidade de considerar mudanças no seu papel. Ora, o assentamento intensifica essa disputa, traz novas reivindicações e necessidades. Trata-se, pois, de verificar até onde eles se tornam objeto de políticas públicas locais (LEITE, 2000, p.45).

Estes impactos não se restringem ao simples aquecimento da economia local, consequência do aumento na produção agropecuária, mas a um conjunto de mudanças políticas e sociais, alterando, muitas vezes, o eixo de poder e a correlação de forças locais e regionais (SAUER, 2005). As novas demandas direcionadas aos governos locais – saúde, educação, transporte, apoio à produção – se somam a disputas com as de outras comunidades locais que, eventualmente, não recebem nenhuma atenção pública especial. Em outros casos, a presença do assentamento, muitas vezes marcado por um histórico de lutas políticas e sociais, desperta nas comunidades locais processos reivindicativos, alimentando dinâmicas mais participativas por parte das comunidades que naquele local já existiam (LEITE, 2000). Essas constatações, por si só, revelam o redimensionamento da atuação política local, muitas vezes de forma desafiadora e com efeitos multiplicadores.

Por outro lado, não são só demandas adicionais que chegam com os assentamentos. A implantação destas unidades traz também recursos antes inexistentes que, muitas vezes, chegam através das prefeituras, promovendo disputas pela execução das atividades previstas para a utilização dos recursos. Os vários créditos acessados pelos assentados – PRONAF, fomentos e apoios - segundo indicações da literatura e da imprensa, podem provocar o aquecimento e dinamização dos mercados locais, especialmente em pequenos municípios, seja na compra de produtos relacionados à agricultura ou produtos de limpeza, alimentação e vestuário (LEITE, 2000).

Esses mercados também são dinamizados pela produção dos assentamentos, seja nas feiras ou através da venda direta para supermercados e, mais recentemente, via programas de compras institucionais de alimentos, gerando novos tipos de concorrências e ofertas, bem como possíveis aumentos em

arrecadação (LEITE, 2000). As recentes políticas públicas de compras institucionais – PAA, PNAE e, mais recentemente, PPAIS (Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social) – formuladas e dotadas financeiramente no âmbito do governo federal, no caso das duas primeiras, e no âmbito do governo estadual paulista, no caso da última, abrem a possibilidade de construção de um canal direto de comunicação destes níveis com os governos municipais, responsáveis pela operacionalização destas políticas públicas no âmbito local.

Outro fator a ser considerado, relativo às dimensões ambientais e territoriais após a instalação dos assentamentos, é que os desdobramentos nesse âmbito não podem ser considerados apartados das políticas públicas que lhes originam, principalmente as referentes à seleção das áreas a serem ocupadas. Quando estas áreas não são suficientemente apropriadas para a prática da agricultura, resulta uma intensificação do desgaste do solo, limitando, conseqüentemente, as possibilidades de produção e sobrevivência. Além deste fator, deve-se assumir o cuidado de examinar as implicações ambientais relativas à instalação dos assentamentos através de uma lente de temporalidade, posto que antes da implantação dos mesmos outros tipos de atividades foram realizadas nestes espaços. Neste sentido, variadas situações apontam para o redirecionamento da produção e a possibilidade de recuperação, mesmo que parcial, de recursos naturais, como aconteceu em alguns assentamentos implantados em antigas áreas de monocultura, gerando processos de diversificação. Este entendimento não implica desconsiderar que também é comum nos assentamentos a busca pela produtividade a qualquer preço, desnudando a influência do modelo agrícola da revolução verde (LEITE, 2000).

A dimensão demográfica também sofre alterações com a chegada de um assentamento a uma localidade, podendo implicar um aumento do mercado de trabalho e de consumo, dinamizando o comércio local, aumentando arrecadação de impostos e, por outro lado, um aumento na demanda por infraestrutura e serviços sociais, colocando os assentados em relação direta com as autoridades públicas. Nesse contexto, o aumento do contingente eleitoral também resulta em efeitos sobre as dinâmicas políticas locais (LEITE, 2000).

Sublinhadas todas essas dimensões de alterações e possibilidades relacionadas à instalação de um assentamento em determinada localidade, resta enfatizar a necessidade de não conceber esses processos como resultados alcançados através de dinâmicas de concertação harmoniosa, espontânea e natural. Pelo contrário, o que se apresenta recorrentemente é a face conflituosa que caracteriza e acompanha os desdobramentos multidimensionais oriundos da instalação de um

assentamento rural nos distintos planos locais/microrregionais. Neste sentido, cabe apresentar a noção da "trama de tensões" (FERRANTE et al, 2003), apresentada pela pesquisadora Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante e pelo NUPEDOR, núcleo de estudos que coordena:

A trama, nesse caso, é a constituída pelas relações travadas entre distintos atores, sendo destacados, nesse estudo, os próprios assentados e os diferentes mediadores tanto das políticas públicas como das possíveis alternativas econômicas e políticas. O confronto desses atores nos espaços sociais de disputa e constituição das políticas públicas é gerador dessa trama de tensões, opondo interesses e racionalidades diversas - mediante distintos projetos, compromissos e estratégias. Assim, a inserção sempre problemática dos assentamentos nos distintos contextos regionais cria uma nova trama de relações sociais, revelando tensões entre as práticas e as racionalidades dos diferentes agentes (assentados, técnicos, agentes políticos, e outros mediadores) e o campo do poder, campo de forças sociais que disputam os destinos da reforma agrária, na pesquisa, dimensionado a partir da escala local/microrregional (FERRANTE, BARONE, 2008, p2).

Compreender quais os fatores que condicionam a atuação das administrações públicas locais no apoio às atividades econômicas dos assentamentos rurais passa pela constatação de que a inserção dos mesmos nas diferentes localidades é, de maneira geral, sempre problemática. É neste sentido que a noção de "trama de tensões" se apresenta como lente analítica adequada para a reflexão acerca destes fatores.

Se, por um lado, através da revisão da bibliografia recente, é possível constatar que a instalação de um assentamento em determinada localidade altera profundamente as relações sociais ali constituídas, abrindo possibilidades positivas de dinamização econômica e produtiva, também se constata que estes novos espaços, constituídos artificialmente mediante ação pública, vão disputar recursos e a atenção dos governos locais com outras comunidades, possivelmente excluídas ou marginalizadas da ação política das administrações públicas locais.

A problemática proposta nesta pesquisa se sustenta na compreensão de que a complexidade que envolve e define a constituição e consolidação dos assentamentos rurais, discutida e apresentada neste item, bem como as relações de poder estabelecidas nos distintos contextos locais/microrregionais que os recebem, têm, em alguns casos, barrado as potencialidades inerentes aos

assentamentos rurais. O "amálgama de possibilidades" relacionado a este potencial, que, segundo Leite (2000) "deveria ser explorado mais exaustivamente", pode encontrar na ação pública local o ânimo e fôlego para abandonar o reino do possível em direção ao reino do exequível?

A esta indagação, somam-se as indicações coletadas na revisão da literatura aqui proposta. Em primeiro lugar, as novas atribuições das administrações públicas locais, consagradas na Constituição de 1988, especialmente as referentes ao novo pacto federativo e a incumbência destes entes planejarem e atuarem na promoção do desenvolvimento local, aspectos abordados no item 2 desta dissertação, aproximariam a consolidação econômica dos assentamentos do espectro de ação das prefeituras e órgãos de administração pública local.

Em segundo lugar, os assentamentos apresentariam características que os aproximariam das noções de desenvolvimento local visitadas no item 3.3, especialmente as discutidas por Santos e Rodríguez-Garavito (2002), Bava (2000), Buarque (2004), Barbieri (2006) e Martins e Caldas (2009), referentes às experiências locais gestadas no âmbito da globalização e que, por oposição a esta última, constituíram-se e fortaleceram-se enquanto manifestações contra-hegemônicas, caracterizadas pela busca de um desenvolvimento emancipador. A compreensão de Bava (1996) e Campanhola e Graziano da Silva (2000) completaria o arcabouço que sustenta a aproximação entre assentamentos rurais e desenvolvimento local, por buscar uma maior adequação ao caso brasileiro, considerando em sua construção os processos políticos decorrentes da redemocratização, principalmente a descentralização e a participação. Estas últimas propiciam, ainda, o entrelaçamento entre esta indicação e a apresentada no parágrafo anterior.

A inserção dos assentamentos rurais nas dinâmicas locais/regionais em que estão instalados é, de maneira geral, problemática. Isso se daria pela conjunção de forças constituídas nestas localidades, muitas vezes insatisfeitas com a instalação dos assentamentos naqueles territórios, entre outros fatores. Essa tendência acarreta aos assentamentos, não obstante a série de dificuldades pré-existentes, uma vigilância constante, demandando que os mesmos sejam justificados constantemente.

Sendo assim, cabe perguntar o que pode ser extraído de positivo dessa face conflituosa que circunda a colocação dos assentamentos nas dinâmicas territoriais em que estão inseridos. É razoável supor que as administrações públicas locais podem assumir importante papel no enfrentamento desta questão. A questão alimentar, tópico que vem sendo discutido intensamente, pode dar pistas sobre

possibilidades de enfrentamento das cobranças que gravitam em torno dos assentamentos rurais, podendo ser respondidas através de um fortalecimento da capacidade inovativa dos assentamentos. Produzir alimentos mais saudáveis, com maior diversidade, considerando as especificidades locais e empregando mais pessoas do que nas lavouras monocultoras é uma possibilidade que resultaria em impactos consideráveis, dentro e fora dos assentamentos.

Por fim, sabe-se que o rol de questões levantadas guarda considerável complexidade, revelando um enorme desafio analítico-reflexivo. Dado os limites impostos pela natureza deste trabalho, assume-se que não serão alcançadas soluções universais, o que aproxima ainda mais a proposta das noções de desenvolvimento apresentadas. O que está se colocando é a possibilidade das prefeituras ativarem ou desbloquearem os potenciais que se encontram ociosos nos assentamentos, independentemente do que define esta situação. Esse desbloqueio ou ativação resultaria em ganhos tanto para os assentamentos quanto para o fortalecimento do desenvolvimento local das regiões que abrigam esses projetos.

Diante disso, o que se propõe é estudar a realidade de quatro municípios paulistas, previamente visitados em projeto de pesquisa anterior e, por esse motivo, escolhidos intencionalmente para compor a pesquisa. As evidências anteriormente observadas nestes municípios revelaram efervescência em relação às questões aqui abordadas - possibilidades de inserção dos assentamentos rurais enquanto espaços de desenvolvimento local, mediante ação das administrações públicas municipais, revelando um potencial analítico que poderá permitir um melhor entendimento da colocação dos assentamentos rurais nos distintos contextos locais/regionais em que estão localizados.

## **Metodologia**

O instrumental metodológico adotado na pesquisa que originou este artigo foi constituído como derivação direta das possibilidades e limites engendrados no contexto do objeto abordado. As temáticas abordadas – assentamentos rurais, desenvolvimento local e administração pública municipal – revelam substancial complexidade, principalmente pela enorme diversidade de situações envolvendo estes temas no contexto brasileiro.

Os municípios da amostra foram selecionados intencionalmente, através de experiência adquirida em pesquisa anterior. Foram selecionados dois municípios onde se evidenciou uma dinâmica positiva de atuação do poder público municipal no apoio às atividades econômicas nos assentamentos, a saber, Promissão e



Mirante do Paranapanema, e dois municípios onde essa dinâmica se mostrou negativa ou problemática, a saber, Apiaí e Iaras.

Isto feito optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, delineada como estudo de casos múltiplos, com propósito descritivo, uma vez que, para que se possa compreender o fenômeno sob investigação, é necessário apreender as características essenciais dos agentes envolvidos.

Os instrumentos de coleta de dados foram, essencialmente, a observação direta, por parte dos integrantes da equipe de pesquisa, e roteiros semiestruturados de entrevistas, ambos aplicados nos municípios constantes da amostra. A análise foi feita por meio do cruzamento e sistematização dos dados coletados.

## **Resultados e discussão**

Os resultados encontrados no âmbito da pesquisa em da qual originou este trabalho foram categorizados e sistematizados em um esquema analítico. Como as variáveis analisadas tratam de ações das administrações públicas locais e a coleta de informações considerou períodos determinados, revelando um caráter temporal comum a todas as informações coletadas, elaborou-se um índice gradativo: muito frequente, utilizado em correspondência ao relato de ações específicas ocorrendo durante todo o período considerado ou ações permanentes; frequente, quando do relato da existência corrente de ações específicas; esporádico, utilizado quando ações pontuais foram executadas pelas administrações públicas municipais; e, por fim, inexistente, utilizado quando não foi relatada a existência de qualquer tipo de ação específica das administrações públicas municipais.

Ações das prefeituras	Municípios			
	Apiaí	Iaras	Promissão	Mirante do Paranapanema
Voltadas à capacitação e formação dos assentados	Inexistente	Esporádico	Esporádico	Frequente
Apoio ao acesso a créditos por parte dos assentados	Esporádico	Inexistente	Esporádico	Inexistente
Apoio à produção nos assentamentos	Esporádico	Esporádico	Esporádico	Muito frequente
Apoio à transformação e beneficiamento dos produtos	Inexistente	Esporádico	Esporádico	Frequente
Apoio à comercialização e escoamento da produção	Inexistente	Inexistente	Esporádico	Frequente
Avaliação do potencial de criação de auto-empregos relacionados a atividades não-agrícolas nos assentamentos	Inexistente	Inexistente	Esporádico	Esporádico
Avaliação do potencial de valorização de resíduos agrícolas nos assentamentos	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Esporádico
Avaliação do potencial de criação de auto-empregos referentes à gestão do meio ambiente nos assentamentos	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente
Avaliação do potencial de criação de auto-empregos vinculados ao turismo rural	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente

**Quadro 2** – Variáveis analíticas categorizadas e classificadas segundo o índice proposto.

**Fonte:** Elaborado pelo próprio autor, 2013.

Pode-se afirmar que, entre os municípios visitados, identificou-se em Mirante do Paranapanema o mais próximo de uma política estruturada de apoio às atividades econômicas nos assentamentos rurais, confirmando as informações pretéritas que levaram à escolha do município como um caso onde, supostamente, existia uma dinâmica positiva entre administração pública municipal e assentamentos rurais. Essa constatação se expressou, principalmente, na existência de ações de apoio: à capacitação e formação dos assentados; à produção nos

assentamentos; à transformação e beneficiamento de produtos nos assentamentos; e, por fim, à comercialização e escoamento da produção nos assentamentos.

Embora não se possa afirmar a existência de um padrão de ações estruturadas como encontrado em Mirante nos outros municípios visitados, é possível afirmar que a administração pública municipal instituída em Apiaí, durante o período considerado na pesquisa, foi a que mais se distanciou da consolidação de uma política estruturada de apoio às atividades econômicas nos assentamentos rurais, confirmando as informações pretéritas que levaram a cidade a ser objeto da pesquisa. Isto se expressa, especialmente, na constatação da inexistência de ações de apoio à capacitação e formação dos assentados e à comercialização e escoamento da produção nos assentamentos, dimensões estratégicas para o desenvolvimento econômico dos mesmos.

Em Iaras, confirmando o esperado durante a seleção dos municípios, denotou-se a inexistência de uma política pública municipal estruturada em torno do apoio às atividades econômicas no assentamento rural localizado no município. A inexistência de ações de apoio à comercialização e escoamento da produção nos assentamento e à promoção de auto-empregos relativos a atividades não-agrícola são ilustrativas desta constatação.

Em Promissão, embora tenham sido relatadas mais ações de apoio aos assentamentos rurais do que em Iaras e Apiaí, as informações coletadas nesta pesquisa contrariam as expectativas anteriores que levaram à escolha do município como um caso, supostamente, representativo de uma dinâmica positiva entre administração pública local e assentamentos rurais. Denotou-se, através da fala dos interlocutores entrevistados, o deslocamento dos assentamentos rurais da agenda política da administração pública municipal durante o período considerado na pesquisa. Esta constatação se baseou, especialmente, nas evidências oriundas das entrevistas realizadas com agente ligado à administração pública municipal no período considerado. Segundo ele, não houve uma valorização da agricultura, muito menos dos assentamentos rurais.

Pode-se afirmar que as dimensões territoriais, sociais, políticas e econômicas foram determinantes para a consolidação, em Mirante do Paranapanema, de um padrão de políticas estruturadas com a finalidade de apoiar as atividades econômicas dos assentamentos. Sociais e políticas, por conta da intensa mobilização de trabalhadores rurais sem terra na região ao longo das últimas décadas, especialmente no final dos anos 80 e durante os anos 90. Essa mobilização, aliada à característica fundamental do Pontal do Paranapanema, a saber, a existência de grandes áreas de terras devolutas, ocupadas, muitas vezes,

ilegalmente, possibilitou a conformação do contexto encontrado no município durante a pesquisa de campo: um município que, na medida em que abriga cerca de 40 assentamentos, é definido como a capital da reforma agrária, apresentando a maior concentração de assentamentos rurais do país e, por conta desta característica, a dimensão territorial foi definidora do cenário encontrado. Econômica, pelo contexto de crise em que as primeiras implantações começam a ocorrer. Com a economia do município estagnada por conta da crise na cultura algodoeira, os assentamentos, com o passar do tempo, se apresentaram como uma alternativa de desenvolvimento, graças, em um primeiro momento, ao aquecimento da economia local após o início do processo de implantação de assentamentos.

Neste sentido, é razoável apresentar uma passagem da entrevista realizada com um interlocutor ligado à secretaria de agricultura do município de Mirante: "O que condiciona, o que define essa boa relação (entre prefeitura e assentamentos), essa condição de prioridade dada aos assentamentos, é porque a administração enxerga a potencialidade envolvida nos assentamentos. Tem entraves como todos os outros setores: indústria, comércio. Mas são entraves que têm que ser superados".

Resgatando passagem anteriormente citada de Leite (2000), possibilita-se o alargamento da capacidade de compreensão do cenário encontrado em Mirante do Paranapanema. Principalmente a partir dos anos 90, a criação de assentamentos seguiu uma lógica de intervenção pontual em situações de conflito, o que ocasionou, de maneira geral, a criação de unidades dispersas espacialmente, em locais com deficiências em infraestrutura viária, sanitária e educacional. No caso específico de Mirante, embora tenham ocorrido no município situações de conflito, estes processos não ocasionaram a criação de unidades dispersas, mas sim reunidas em um único município, configurando um processo massivo de criação de assentamentos rurais.

Saindo de um enfoque local em direção a uma abordagem regional, esse diagnóstico se reafirma. O Pontal do Paranapanema, região onde se localiza o município de Mirante, é definido pela grande concentração de unidades de assentamentos rurais de reforma agrária. Por decorrência destas especificidades nesta região e, conseqüentemente, em Mirante do Paranapanema, as dinâmicas relacionais entre os assentamentos rurais e os poderes públicos locais, instituídos, principalmente, nas administrações públicas municipais, apresentam-se diversas das dinâmicas observadas em outras regiões do estado de São Paulo.

É razoável relacionar o perfil positivo de atuação da administração pública

local no apoio aos assentamentos rurais em Mirante do Paranapanema a esta especificidade. Isso não implica na deslegitimação das ocupações e acampamentos realizados pelos movimentos sociais e demandantes por terra, posto que essas ações se constituam em antecipação à letárgica ação estatal, processos engendrados em um complexo contexto que, por sua vez, não é objeto desta pesquisa. Entretanto, esta observância permite supor que a implantação de assentamentos rurais tal qual realizada em Mirante do Paranapanema, com grande concentração de unidades, pode auspiciar horizontes positivos de atuação pública, bem como favorecer a consumação das potencialidades dos assentamentos rurais.

Em Promissão constatou-se um quadro de baixo apoio da administração pública às atividades econômicas nos assentamentos rurais. A dimensão política evidenciou-se como definidora deste cenário. Conforme apresentado pelos interlocutores, durante o período considerado na pesquisa, a ausência de ações de planejamento e a tomada de ação pública motivada, exclusivamente, por atos políticos de pressão, como ocupações, configuram, razoável supor, o deslocamento dos assentamentos rurais do campo de atores concebidos pela administração pública municipal como ativos potenciais para o desenvolvimento local sustentável. Segundo um dos informantes, não houve priorização ou colocação afirmativa da agricultura na agenda política da administração pública municipal e, conseqüentemente, dos assentamentos rurais. Para os interlocutores, não houve o entendimento de que investimentos nestas áreas gerariam retornos em múltiplas dimensões. Ilustrativo desta compreensão, segundo um dos respondentes, foi o fato do município ter perdido emendas parlamentares já negociadas no legislativo estadual e federal, por conta da inércia da administração pública local.

Em Iaras evidenciou-se cenário similar ao de Promissão, embora com alguns agravantes. Algumas especificidades dos assentamentos do município, como os tocos herdados da época em que a área era um horto florestal, gerando dificuldades produtivas que só estão sendo superadas recentemente, além do indicativo de problemas sociais agudos no interior de um dos assentamentos localizados no município, tornam ainda mais negativo o diagnóstico da baixa atuação da administração pública municipal no apoio às atividades econômicas dos assentamentos rurais. Conforme apontado pelos interlocutores, este cenário contrasta com o fôlego econômico propiciado pelos assentamentos rurais ao município.

Neste sentido, a dimensão política se apresentou como a principal definidora

do contexto observado. A concepção dos assentamentos rurais, a partir da ótica do poder público municipal durante o período considerado, como uma responsabilidade exclusiva dos órgãos gestores, a saber, INCRA e ITESP, concepção justificada a partir do argumento de que os assentados não eram da cidade, não permitiram à administração pública municipal conceber as potencialidades envolvidas na implantação de assentamentos no município. Ao invés de vislumbrar o "amálgama de possibilidades" constituído a partir da implantação dos assentamentos, a administração pública municipal potencializou em seu discurso os efeitos negativos do aumento de custos em educação, saúde e transporte, serviços sociais garantidos pela Constituição Federal e, segundo a carta magna, relativos a atribuições específicas das prefeituras municipais.

Por outro lado, outra afirmação coletada durante as entrevistas substantia a evidência de que esse entendimento, por parte do prefeito em exercício durante o período considerado, era relativo e ideológico. Segundo este interlocutor, nas ocasiões em que os créditos e fomentos devidos eram liberados para os assentados, processo que passa pela coleta da assinatura do prefeito, o mesmo aumentava os preços dos produtos em seu supermercado, o maior da cidade. Neste sentido, o prefeito era um dos maiores beneficiários do aquecimento gerado na economia local pelos gastos dos assentados.

Em Apiaí observou-se um quadro ainda mais dramático. Além da inexistência de um padrão de políticas estruturadas de apoio às atividades econômicas dos assentamentos rurais, as condições de infraestrutura no assentamento rural localizado no município remetem à afirmação de Sérgio Leite (2004):

As condições de infraestrutura dos projetos de assentamentos são as que refletem mais diretamente a relação específica entre o Estado e os assentados. Comentamos anteriormente que, ao criar o assentamento, o Estado assume a responsabilidade de viabilizá-lo. E se, por um lado, a viabilização dos assentamentos passa pela definição de elementos cruciais aqui já tratados, como o tamanho do lote e a qualidade dos solos, por outro lado também as condições de infraestrutura são elementos centrais que, quando não atendidos, podem se constituir em gargalos importantes para a viabilização dos projetos de assentamentos e para a melhoria das condições de vida dos que neles vivem (LEITE et al., 2004, p.86).

Neste sentido, por conta do redesenho do Estado no plano municipal, em razão das inovações institucionais constituídas na Constituição Federal de 1988,

se intensifica o poder estatal investido nas administrações públicas municipais. No caso de Apiaí, o dramático histórico de sujeição dos assentados às condições do clima e, conseqüentemente, das estradas rurais e a inexistência de acesso à água e energia elétrica revelam o caráter da relação específica entre o Estado, no nível municipal, e os assentados. Dessa maneira, pode-se afirmar que existe nesse município uma situação de completo abandono do assentamento rural por parte da administração pública municipal. Por conta destas limitações, fica prejudicada, quando não impossibilitada, a ida das crianças às escolas na cidade, o atendimento médico no interior do assentamento e até mesmo o trabalho dos agentes técnicos do INCRA.

Ainda assim, os assentados respeitam a normatização referente aos projetos de desenvolvimento sustentável, produzindo alimentos sem agrotóxicos e desenvolvendo estratégias diversas para superar a falta de água e energia, além das dificuldades de locomoção e escoamento da produção, graças à inexistência de manutenção das estradas. A dificuldade em viabilizar o assentamento rural em Apiaí não se restringe somente à inércia da administração pública local em prestar satisfatoriamente serviços sociais relativos a atribuições específicas do município, especialmente a manutenção das estradas rurais que, por sua condição, não permitem que os assentados acessem serviços públicos de saúde e educação satisfatoriamente. Entre os elementos cruciais citados por Leite (2000), como tamanho dos lotes e a qualidade dos solos, as condições de acesso aos lotes deveriam ser avaliadas antes da instalação dos assentamentos, possibilitando o enfrentamento conjunto da problemática pelo INCRA, pela Prefeitura e demais órgãos, como a CODASP, responsável pelo programa estadual "Melhor caminho", que é, segundo o site do órgão, "(...) destinado à elaboração de convênios entre a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo e prefeituras municipais para a execução de obras de recuperação de estradas rurais de terra".

A liberação plena das potencialidades e possibilidades constituídas nos assentamentos rurais passa pela implementação de feixes de políticas públicas, constituindo ações integradas que se reforcem mutuamente, sem gerar superposições. No contexto recente de redesenho do Estado no plano local, as municipalidades ganham relevância como operacionalizadoras de políticas públicas estaduais e federais, como o PAA e o PPAIS - Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social. No entanto, evidenciou-se a partir da pesquisa de campo, a enorme dificuldade que têm as administrações públicas municipais em planejar, formular e implementar políticas públicas locais.

Considerando o entendimento preconizado por Santos e Rodriguez-Garavito (2002) em relação à noção de desenvolvimento local, apresentado como um desenvolvimento de base, ou seja, "de baixo para cima", revelou-se que a constituição desta característica dificilmente se dá espontaneamente. De acordo com estes autores, o local se apresenta como espaço privilegiado para experimentações contra-hegemônicas, propício à construção de um desenvolvimento a partir de um processo coletivo protagonizado pela sociedade civil, onde o efeito econômico deve chegar à esfera política e produzir um ciclo de crescimento que contrarie a lógica da exclusão (SANTOS, RODRIGUEZ-GARAVITO, 2002).

Neste sentido, o cenário encontrado em Mirante do Paranapanema dialoga com o entendimento destes autores. Naquele município, o efeito econômico dos assentamentos rurais chegou à esfera política, permitindo que a administração pública municipal concebesse, em sua agenda política, os assentamentos rurais como agentes ativos do desenvolvimento do município. Essa concepção tem propiciado a geração de um padrão estruturado de políticas públicas de apoio aos assentamentos rurais, diferentemente dos outros municípios visitados, onde o efeito econômico dos assentamentos, embora tenha sido constatado, não alcançou a esfera política com a mesma intensidade observada em Mirante do Paranapanema.

Essas constatações não se apresentam com o intuito de penalizar as administrações públicas municipais como únicas responsáveis pelas dificuldades dos assentamentos rurais. São inúmeras as problemáticas envolvidas na constituição dos mesmos, revelando um caráter multidimensional de complexidades. No entanto, as inovações instituídas na Constituição Federal de 1988 aproximaram da ação pública municipal atribuições relativas à promoção do desenvolvimento local. Ainda que nessas inovações não exista qualquer determinação em relação aos assentamentos rurais, o esforço argumentativo sediado neste trabalho se deu no sentido de substanciar a aproximação dos assentamentos rurais das noções de desenvolvimento sustentável e desenvolvimento local.

O reforço no papel do município, agora na condição integral de ente federado, traz mais recursos e responsabilidades para o ente público municipal. De qualquer maneira, planejar e promover o desenvolvimento local apresentou-se, mediante os resultados da pesquisa, como um grande desafio para as administrações públicas municipais, agora lidando com um novo arcabouço de responsabilidades sem, no entanto, um processo de transição que as dotasse das competências requisitadas.



O redimensionamento do Estado no plano local, originado nas inovações constitucionais acima referidas, implica uma alteração objetiva fundada na expansão das possibilidades de ação do Estado no âmbito local através das administrações públicas municipais. Essa expansão institucional do campo de atribuições dos entes públicos locais não corresponde, automaticamente, na materialização desta ação no plano local. Desta maneira, esse processo gera lacunas no campo de ação das administrações públicas locais, que serão, ou não, "colonizadas" (NEVES, 2006) pela ação pública local.

Essas lacunas gravitam, constitucionalmente, em torno do termo "interesse local". No entanto, não há na Constituição uma definição exata das atribuições que fazem referência ao termo, o que desnuda a impossibilidade de apresentá-lo de maneira paradigmática. Neste sentido, a concepção e interpretação do termo ficam a cargo do poder público municipal instituído, sendo, desta maneira, concebido de acordo com a correlação de forças e o campo de poder instituído na localidade.

Desta maneira, é possível supor que a mesma "trama de tensões" (FERRANTE et al, 2003) que condiciona e define os rumos das políticas públicas e dos assentamentos rurais, influencia também a concepção do que é o "interesse local" em determinado período. Esta compreensão possibilita o entendimento da diversidade de situações encontradas em cada município, já que cada um deles abriga uma "trama de tensões" própria, além de especificidades sociais, ambientais, políticas e sociais que, por sua vez, também definem e condicionam os rumos da ação pública e dos assentamentos rurais.

Se temáticas como abastecimento municipal e segurança alimentar, agricultura com menor impacto ambiental e equilíbrio territorial estão presentes enquanto possibilidades nos meandros dos assentamentos rurais, embora não se esgotem e nem se restrinjam aos seus limites, pode-se, ousadamente, afirmar a impossibilidade de apartá-las do "interesse local" e, por consequência, do rol de ações das administrações públicas locais.

Neste sentido, mostra-se razoável que os assentamentos rurais, especialmente por suas especificidades políticas e sociais, sejam considerados e contemplados na consecução das políticas públicas locais, em integração com as estaduais e federais e em consonância com o pacto federativo instituído no Brasil, sendo reconhecidos, dessa maneira, como objetos da ação pública local em direção ao desenvolvimento local sustentável, e não como enclaves externos tutelados pelo governo federal.

Sendo assim, ainda que a inoperância das administrações públicas locais não

implique, automaticamente, na inviabilização dos assentamentos rurais, a ação pública local no apoio às atividades econômicas destes últimos evidenciou-se como requisito premente para a efetivação do "amalgama de possibilidades" engendrado na política de criação de assentamentos rurais, especialmente em direção à sustentabilidade, objetivo que, conforme evidenciado pelos resultados da pesquisa, não é alcançado espontaneamente.

## Referências

ALBUQUERQUE, F.J.B.; COELHO, J.A.M.; VASCONCELOS, T.C. As políticas públicas e os projetos de assentamento. **Estudos de Psicologia**. v. 9, n. 1, p. 81-88, 2000.

ALENTEJANO, P.R. O que há de novo no rural brasileiro? **Terra Livre**, São Paulo, n.15, p.87-112, 2000.

ÁVILA, V.F. Cultura, desenvolvimento local, solidariedade e educação. I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Local: O desenvolvimento na perspectiva do desenvolvimento humano. UCDB, 2003. In: **Anais...**, 2003. Disponível em: <<http://www.ucdb.br/coloquio>>. Acesso em: 29 out. 2008.

ÁVILA, V.F. Realimentando discussão sobre teoria de desenvolvimento local (DL). **Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v.8, n.13, set. 2006.

BARBIERI, J.C. O local e o global na implementação do desenvolvimento sustentável. In: CABRAL, A.; COELHO, L. (Orgs.) **Mundo em Transformação – Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Capítulo 1. Belo Horizonte, MG. Autêntica Editora, 2006, p.23-46.

BAVA, S.C. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.10, n.3, p.53-59, 1996.

BAVA, S.C. Tecnologia social e desenvolvimento local. In: Fundação Banco do Brasil. **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Banco do Brasil, 2004.

BECATTINI, G. O distrito marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Orgs.). **As regiões ganhadoras**. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Portugal: Celta, 1994.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. O novo debate regional: posições em confronto. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Orgs.). **As regiões ganhadoras**. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Portugal: Celta, 1994.

BERGAMASCO, S.M.P.P. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. **Estudos Avançados**, v.11, n.31, p.37-49, 1997.

BUANAIM, A.M.; ROMEIRO, A.R.; GUANZIROLI, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n.10, p.312-347, 2003.

BUARQUE, S.C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

CAIADO, A.; COSTA, S.; SANTOS, S.M.M. Fim da dicotomia rural-urbano? Um olhar sobre os processos socioespaciais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.17, n.34, p.115-124, 2003.

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v.17, n.1, p.11-40, jan./abr. 2000.

CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E. São Paulo: uma volta ao campo? XXXIX Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Recife, 2001. In: **Anais...**, Recife, 2001.

CARPIO, J. Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural. In: **Anales de Geografia de la Universidad Complutense de Madrid**. Espanha, 20: p. 85-100, 2000.

CARPIO, J. **Desarrollo local en los espacios rurales**. Espanha: Universidad Complutense de Madrid, 2002.

CARVALHO, H.M. **Formas de associativismo vivenciadas pelos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de Reforma Agrária no Brasil.** Curitiba: NEAD, 1998.

CARVALHO, H.M. **A interação social e as possibilidades de coesão e de identidades sociais no cotidiano da vida social dos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de Reforma Agrária no Brasil.** Curitiba: NEAD, 1999.

CHRISTOFFOLI, P. I. A luta pela terra e o desenvolvimento local. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Orgs.) **Políticas para o desenvolvimento local.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

DAG HAMMARSKJOLD. What Now? Another Development. **Development Dialogue.** Uppsala: Dag Hammarskjold Foundation, n. especial, 1975.

DEL GROSSI, M.E.; GRAZIANO DA SILVA, J.; CAMPANHOLA, C. O fim do êxodo rural? Encontro Nacional de Economia Política, 6., 2001, São Paulo. In: **Anais...**, São Paulo, 2001.

DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro? **Cadernos de Ciência e Tecnologia.** Brasília, v.19, n.1, 2002.

DIEESE. **Estatísticas do meio rural 2010-2011.** 4ª ed. São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

FERNANDES, B.M. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A.M. **Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil.** Campinas: Unicamp, 2007.

FERRANTE, V.L.F.B; BARONE, L.A. Assentamentos rurais na agenda política do desenvolvimento local: a retórica e a prática. **Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local.** Campo Grande, v.6, n.9, p.43-50, Set. 2004.

FERRANTE, V.L.S.B.; BARONE, L.A. Assentamentos na agenda de políticas públicas: a "trama de tensões" em regiões diferenciadas. In: FERRANTE, V.L.S.B.; WHITAKER, D.C.A. (Orgs.) **Reforma Agrária e Desenvolvimento**: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA/Nead, 2008. p.272-308.

FERRANTE, V.L.S.B.; BARONE, L.A.; ALMEIDA, L.M.M.C. Controvérsias do Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais em São Paulo: produção para os biocombustíveis e as alternativas de programas municipais. **Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Campo Grande, v. 11, n. 1 p. 9-21, jan./jun. 2010.

FERRANTE, V.L.S.B.; ALY JUNIOR, O. (Orgs.) **Assentamentos Rurais**: impasses e dilemas (uma trajetória de 20 anos). São Paulo: INCRA/Uniar, 2005.

FERRANTE, V.L.S.B.; WHITAKER, D.C.A.; BARONE, L.A. **Poder Local e Assentamentos Rurais**: expressões de conflito, de acomodação e de resistência. Projeto de Pesquisa (CNPq). Araraquara/Presidente Prudente, Nupedor/GEPEP, 2003.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FRANCO, A. Desenvolvimento local integrado e sustentável: dez consensos. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, FASE, n.78, set./nov. 1998.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v.24, n.4 (96), out./dez. 2004.

GRAZIANO DASILVA, J. O desenvolvimento local sustentável: um novo desafio para os países retardatários. XXXVIII Congresso da SOBER e X Congresso Mundial de Sociologia Rural (IRSA). In: **Anais...**, Brasília, 2000.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O Novo Rural Brasileiro**. Campinas, IE-Unicamp. Coleção Pesquisa, n.1, 1999.

KAGEYAMA, A.; BERGAMASCO, S.M.P.P.; OLIVEIRA, J.T.A. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários a partir do Censo de 2006. V Jornada de Estudos em Assentamentos Rurais, 2011, Campinas/SP. CD e Caderno de Programação e Resumos. In: **Anais...**, Campinas, 2011.

LEITE, S. Impactos regionais da reforma agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais. In: LEITE, P.S (ed.) Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Paralelo 21, 2000.

LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRA, R. Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo/ Brasília: Ed. Unesp/ Nead, 2004.

MARQUES, V. P. M. A.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. O censo 2006 e a Reforma Agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados. Brasília: MDA, 2012.

MARTINS, J. S. Reforma Agrária: o impossível diálogo sobre a história possível. **Tempo Social – Revista de Sociologia**. USP, S. Paulo, 11(2): 97-128, out. 1999.

MARTINS, R. D. A.; CALDAS, E. L.; VAZ, J. C. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 559-90, Mai./Jun., 2010

MARTINS, R. D.; CALDAS, E. L. Visões do Desenvolvimento Local: uma análise comparada de experiências brasileiras. **Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Campo Grande, v. 10, n. 2, Dec. 2009.

MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. **Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 51-59, Set. 2002.

MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. (Orgs.) **A formação dos assentamentos rurais no Brasil**: processos sociais e políticas públicas. Porto Alegre/Rio de

Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/CPDA, 1999.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, v.16, n.44, p.83-100, 2001.

NEVES, E.M.S.C. **A Política Ambiental e os Municípios Brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais, Agricultura e Desenvolvimento). UFRRJ/CPDA, 2006.

OLIVEIRA, F. **Aproximações ao Enigma**: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania da FGVEAESP, 2001.

SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**. São Paulo: USP, n. 43, set./dez, 2001.

SAUER, S. O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. In: SPAVOREK, G; GALVÃO, C. F. (Orgs.) **Assentamentos em debate**. Brasília: NEAD; 2005. p. 57-74.

TÉLLES BAUER, G. G. Sobre as origens da questão agrária brasileira. **Revista de História Regional**. Ponta Grossa, 3(1):135-166, 1998.

WANDERLEY, M. N. B. A ruralidade no Brasil moderno. Por un pacto social pelo desenvolvimento rural. ¿Una nueva ruralidad en América Latina? CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2001. In: **Anais...**, Buenos Aires, 2001.

Website da Citrosuco – Projeto Pescar. Disponível em: [http://www.citrosuco.com.br/fischer/fischer/sites/fischer/portal\\_grupo/responsabilidade/projetos\\_sociais/projeto2.html](http://www.citrosuco.com.br/fischer/fischer/sites/fischer/portal_grupo/responsabilidade/projetos_sociais/projeto2.html) (visitado no dia 4 de março de 2013).